

Dubravka Jurlina Alibegović*
Ljiljana Blažević**

UDK 332.025.1:332.136(497.5)
JEL Classification R28, R51
Prethodno priopćenje

POKAZATELJI USPJEŠNOSTI I UPRAVLJANJE LOKALNIM RAZVOJEM: PRIMJER FONDA ZA OBNOVU I RAZVOJ GRADA VUKOVARA¹

Postoje mnogi razlozi da ključni elementi metodologije proračunskoga planiranja zasnovane na praćenju rezultata postanu sastavni dio mehanizma planiranja u upravljanju javnim izdacima na razini lokalne vlasti u Hrvatskoj. Istovremeno, i dalje ostaje problematika povezivanja proračunskih rashoda s postignutim konkretnim rezultatima u okviru posebnih proračunskih programa na razini jedinice lokalne samouprave. U ovome se radu razmatra iskustvo Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara u primjeni modernoga pristupa kojim se stimulira lokalni razvoj u Vukovaru i nude se rješenja kojima se unapređuje primjena. U radu je dan primjer stvaranja sustava praćenja i vrednovanja koji je zasnovan na pokazateljima o utrošenim resursima, o postignutim rezultatima i učincima u ostvarivanju posebnih i općih ciljeva strateškog razvoja grada Vukovara. Takav suvremeni način planiranja osigurava da se, na osnovi definiranih općih i posebnih ciljeva, utvrde razvojni prioriteti, da se djelotvorno i učinkovito alociraju raspoloživi resursi i da se sustavno prati napredak koji proizlazi iz postavljenih ciljeva.

* D. Jurlina Alibegović, dr. sc., viša znanstvena suradnica u Ekonomskom institutu, Zagreb (e-mail: jurlinaalibegovic@yahoo.com).

** Lj. Blažević, mr. sc., dipl. ing., predsjednica Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara (e-mail: ljiljana.blazevic@fond-vukovar.hr)

Prva verzija rada primljena u uredništvo 12. 09. 2010., a definitivna 29. 11. 2010.

¹ Rad je rezultat istraživanja na znanstveno istraživačkom projektu "002-0022469-2468 Održivi razvoj, inovacije i regionalna politika Republike Hrvatske" koji financira Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

Ključne riječi: pokazatelji uspješnosti, jedinice lokalne samouprave, lokalni razvoj, Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara, grad Vukovar, Hrvatska.

1. Uvodne napomene

Već su dugi niz godina, a osobito poslije pojave nove javne uprave kao modela upravljanja u javnome sektoru kojemu je cilj preuzeti odgovornosti na sličan način kako je to postavljeno u poslovnome sektoru², istraživački naponi istraživača koji se bave lokalnim javnim financijama i onih koji se općenito bave javnim sektorom usredotočeni na unapređenje procesa planiranja, izvršenja, praćenja i nadzora proračunskih rashoda radi povećanja racionalnosti u trošenju javnih sredstava uz istovremeno pružanje javnih usluga na najvišoj mogućoj razini kvalitete. Cilj je svih tih poboljšanja uspostaviti pregledne proračune u kojima je jasna usmjerenost na tekuće i razvojne ciljeve konkretne lokalne sredine. Time se osiguravaju preduvjeti za učinkovitije upravljanje lokalnim javnim financijama usklađenima s utvrđenim strateškim prioritetima, ali se i povećava razina informiranosti lokalnoga stanovništva o trošenju proračunskih sredstava.

Uz unapređenje proračunskoga procesa, istraživači lokalnim javnim vlastima preporučuju uvođenje suvremenoga strateškog planiranja zato što im takvo planiranje osigurava uvid u postignute rezultate i u ostvarene učinke u provođenju javnih funkcija i u trošenje planiranih sredstava (proračunskih, izvanproračunskih, međunarodnih izvora, sredstava iz privatnog sektora). Time se osiguravaju učinkovitije upravljanje javnim sredstvima i djelotvornija kontrola ostvarivanja strateških ciljeva i prioriteta.

U Hrvatskoj još uvijek nije dovoljno zaživio pristup strateškoga planiranja na lokalnoj i na regionalnoj razini, pa tako nije zaživilo ni planiranje razvojnih

² Znanstvena je i stručna literatura koja se bavi područjem *nove javne uprave* opsežna, pa se zato u ovome radu navodi samo kratka definicija koja je preuzeta iz Barzelay (2001.). Po toj je definiciji nova javna uprava model organizacije i ponašanja u javnome sektoru kojemu su da bi postao konkurentniji, djelotvorniji i učinkovitiji u korištenju resursa i pružanju javnih usluga, svojstvene temeljite promjene organizacije i procedura. Tri bitne promjene u javnome sektoru obuhvaćaju: (i) odgovornost, prema kojoj u središte pozornosti dolaze korisnik javne usluge i njegova očekivanja i odgovornost za pružanje usluga; (ii) orijentacija na rezultate, što znači da se prate rezultati, na primjer, trošenja javnih sredstava, a ne procesi. Naglasak se stavlja na uštedu resursa i na povećanje djelotvornosti i učinkovitosti. Praćenje, vrednovanje, izvještaji i revizija pomažu u kontroli, u postizanju rezultata i u ispunjavanju standarda kvalitete. Usmjerenost na rezultate istovremeno smanjuje probleme moralnoga hazarda, asimetričnih informacija itd. i (iii) liberalizacija i decentralizacija, kojima je cilj postići lakšu kontrolu.

projekata kojima se na osnovi postavljenih strateških ciljeva i utvrđenih strateških prioriteta donosi plan aktivnosti s odgovarajućim mjerama za ostvarenje jasno izraženih prioriteta koji obuhvaća i planiranje izvora financiranja. Uz nedovoljnu praksu strateškoga planiranja, hrvatsku praksu obilježava i nedovoljno razvijena i nedovoljna primjena u praksi programskoga proračunskoga planiranja. Budući da je proračun središnje države sve ograničeniji, može se očekivati da će se u budućnosti sve više odgovornosti za javne funkcije prenositi na lokalnu i na regionalnu samoupravu s nezaobilaznom problematikom izbora instrumenata za prikupljanje prihoda i za uključivanje elemenata za praćenje djelotvornosti i učinkovitosti na rashodnoj strani proračuna.

Ovaj je rad potreban i zato što postojeći sustav planiranja na lokalnoj razini ne omogućuje dovoljno kvalitetno praćenje postizanja željenih rezultata i učinaka, već isključivo osigurava praćenje ukupno potrošenih javnih sredstava i praćenje odstupanja od izvorno planiranih sredstava u trošenju. Razlozima odstupanja u trošenju planiranih sredstava pridaje se pozornost tek na samome kraju proračunskoga procesa, i to onda kada gradsko vijeće ili županijska skupština moraju prihvatiti izvršenje lokalnoga proračuna ili donijeti odluku o rebalansu planiranoga lokalnog proračuna i kada Državni ured za reviziju obavlja godišnji plan revizije proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Osnovna je svrha rada definirati pokazatelje uspješnosti uz čiju bi se primjenu unaprijedio postojeći način planiranja, izvršenja, praćenja i nadzora proračuna u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pokazatelji uspješnosti osiguravaju snažniju povezanost trošenja javnih sredstava sa stvarno postignutim rezultatima i učincima njihovoga trošenja, a osobito u području lokalnoga razvoja. Uspostavljanje pokazatelja uspješnosti polazište je za integrirano upravljanje u kojem je objedinjeno strateško i proračunsko planiranje. Zato je jedan od ciljeva ovoga rada pridonijeti praćenju djelotvornosti i učinkovitosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave mjerenjem postignutih rezultata i ostvarenih učinaka koji su strateški važni za tu konkretnu lokalnu sredinu.

U drugome se dijelu rada prikazuju osnovna teorijska saznanja o pokazateljima uspješnosti i daje se pregled literature u kojoj su podrobno opisana obilježja, prednosti i nedostaci, jednako kao i izazovi za uvođenje pokazatelja uspješnosti u sustav planiranja na lokalnoj razini. Iako je u Hrvatskoj tek započela šira primjena strateškoga planiranja na lokalnoj razini, još uvijek nije moguće identificirati primjere lokalnih sredina u kojima je uspostavljen integrirani sustav planiranja ili barem sustav praćenja postignutih rezultata i ostvarenih učinaka. Jedan je od malobrojnih primjera dobre prakse Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara, koji u posljednje vrijeme ustrajno radi na uspostavljanju sustava pokazatelja uspješnosti praćenja rezultata i učinaka planiranih razvojnih projekata. O uspostavljanju pokazatelja uspješnosti u upravljanju lokalnim razvojem na primjeru Fonda za

obnovu i razvoj grada Vukovara govori se u trećem dijelu rada. Četvrti dio rada sadrži zaključke s konkretnim preporukama i prijedlozima jedinicama lokalne samouprave o tome kako unaprijediti sustav planiranja u svojoj sredini.

2. Saznanja iz teorije o pokazateljima uspješnosti

2.1. Općenito o pokazateljima uspješnosti

Nakon istraživanja problematike u području programskoga proračuna i vrednovanja programa koja je bila u središtu istraživačkoga zanimanja u šezdesetim i sedamdesetim godinama prošloga, dvadesetoga stoljeća³, u posljednjim je godinama u središtu zanimanja znanstvene i stručne javnosti mjerenje i praćenje rezultata i učinaka na razini lokalnih jedinica vlasti⁴.

Suvremeno je doba obilježeno brojnim reformskim pothvatima u javnoj upravi. Jedno je od osnovnih reformskih obilježja na početku devedesetih godina dvadesetoga stoljeća bilo ponovno intenzivnije korištenje pokazatelja uspješnosti u dva međusobno povezana istraživačka područja, i to u proračunskom planiranju, gdje je njihova primjena u planiranju proračuna prema mjerenju ostvarenih rezultata (*performance budgeting*)⁵ i u strateškom planiranju u kojem se pokaza-

³ Jedan od prvih radova u kojem je obrađivano mjerenje aktivnosti lokalnih jedinica vlasti objavljen je u publikaciji Međunarodnog udruženja za upravljanje gradom/županijom (*International City/County Management Association*) davne godine 1943. (Ridley i Simon, 1943).

⁴ Istraživanja i upute o tome kako razvijati pokazatelje uspješnosti radi mjerenja postignutih rezultata u javnom sektoru počela su se razvijati u Sjedinjenim Američkim Državama, a *Urban Institute* je jedna od privih istraživačkih institucija koja je kreirala pokazatelje uspješnosti za lokalne jedinice vlasti. Taj se istraživački institut bavio istraživanjima kako pokazatelje uspješnosti uključiti u širi proces upravljanja na lokalnoj razini. Vidjeti opširnije u Hatry i Fisk (1971.) i Altman (1979.).

⁵ Cilj proračunskoga planiranja na osnovi mjerenja ostvarenih rezultata jest planirati državni proračun ili proračun lokalne jedinice u kojem je jasna usmjerenost na tekuće i razvojne ciljeve, točnije na financiranje onih javnih potreba koje su važne za državu ili za lokalnu jedinicu što se procjenjuje i na osnovi objektiviziranih mjerila, tj. pokazatelja uspješnosti. Takvim se proračunskim planiranjem osiguravaju uvjeti za djelotvornije i učinkovitije upravljanje javnim financijama usklađenima s utvrđenim nacionalnim, regionalnim i lokalnim prioritetima razvoja. Proračun planiran na osnovi mjerenja rezultata dobra je podloga za povećanje informiranosti stanovništva o trošenju proračunskih sredstava. Proračun planiran na osnovi mjerenja ostvarenih rezultata način je planiranja državnoga ili lokalnoga proračuna i proračuna ostalih korisnika javnih sredstava koji se pojavio kao sasvim nov način proračunskoga planiranja u sedamdesetim godinama prošloga stoljeća u Sjedinjenim Američkim Državama, a godine 1993. bio je ključna odrednica napora administracije predsjednika Clintona kojoj je cilj bio reforma javne uprave. Uporište za planiranje proračuna na osnovi mjerenja ostvarenih rezultata jasno je definiranje misije i ciljeva za svakoga proračunsko-

telji uspješnosti koriste pri planiranju i praćenju postizanja strateških ciljeva, tj. u ostvarivanju strateških prioriteta razvoja.

Pokazatelji uspješnosti koriste se u sustavu integriranog planiranja koje objedinjuje strateško i proračunsko planiranje. Zadatak pokazatelja uspješnosti u okviru strateškoga planiranja jest pratiti ostvarivanje strateških ciljeva, a njihova je uloga u proračunskom planiranju usmjerena na planiranje, izvršenje, praćenje i nadzor trošenja proračunskih sredstava u proračunima središnje države i u proračunima lokalnih jedinica. Pokazatelji uspješnosti su mjere koje daju informacije o rezultatima i učincima javnih programa. Oni su i osnova za planiranje proračuna u lokalnoj jedinici i omogućuju dobru osnovu za pregovaranje o visini proračunskih sredstava.

Jedinice lokalne samouprave širom svijeta ulažu velike, ali još uvijek nedostatne, napore u unapređenje sustava planiranja, izvršenja, praćenja i nadzora proračuna, i to zato da bi im njihov programski proračun omogućio odgovarajući sustav praćenja postizanja mjerljivih i dostižnih ciljeva utvrđenih u lokalnom strateškom razvojnom dokumentu.

Provedba projekata i programa, a time i ostvarivanje utvrđenih posebnih i općih strateških ciljeva, može se mjeriti korištenjem kvantitativnih pokazatelja uspješnosti. Projektima i programima koji postižu definirane ciljeve, tj. onima koji ostvaruju dobre rezultate, najčešće se pruža mogućnost povećanja sredstava za njihovo širenje, a onima koji ne ostvaruju planirane rezultate prijeti mogućnost uskraćivanja određenoga dijela sredstava ili isključivanje iz proračuna u sljedećoj proračunskoj godini.

Pokazatelj uspješnosti predstavlja najčešće kvantitativnu, a rjeđe kvalitativnu mjeru koja omogućuje praćenje, izvještavanje i vrednovanje uspješnosti u postizanju utvrđenih ciljeva, pritom se definiraju opći (globalni) cilj i nekoliko posebnih ciljeva za njegovo ostvarenje (Boyne, 2002.; Blank, 2000.). To znači da ciljevi, da bi se mogli mjeriti postignuti rezultati i ostvareni učinci, moraju biti mjerljivi (Eptein, Coates, Wray i Swain, 2006.). Mjerenje rezultata i učinaka označuje proces u kojem se ocjenjuje postignuti napredak u ostvarivanju ciljeva ili, drugim riječima, ocjenjuju se djelotvornost i učinkovitost pojedinog projekta i programa mjerenjem utrošenih *inputa*, obavljenih aktivnosti/procesa/i načina ostvarivanja postavljenoga cilja, količine pruženih javnih usluga i postignutih krajnjih učinaka za društvo. Pokazateljem uspješnosti mjere se ostvareni zadaci ili pružene usluge i to tako da se kreće od početne vrijednosti i prati se napredak u vremenu za postizanje mjerljivoga cilja.

ga korisnika i za uspostavu pokazatelja uspješnosti kojim je moguće izmjeriti rezultate ostvarenih ciljeva. Oni koji donose političke odluke potom procjenjuju relativnu uspješnost ili neuspješnost proračunskih korisnika u ostvarivanju rezultata.

Osnovni je koncept praćenja, izvještavanja i vrednovanja ostvarenja postavljenih ciljeva, a isto tako i planiranja, izvršenja, praćenja i nadzora trošenja proračunskih sredstava za ostvarenje postavljenih ciljeva, proces u kojem se polazi od upotrebe utrošaka (*inputa*) za obavljanje aktivnosti potrebnih za postizanje određenih rezultata da bi se realizirali postavljeni posebni ciljevi i željena razina učinaka značajnih za društvo, čime se postižu definirani opći (globalni) ciljevi u strateškom razvojnom dokumentu.

Utrošci (*inputi*) su sredstva upotrebljena za obavljanje aktivnosti da bi se ostvarili postavljeni ciljevi. Oni obuhvaćaju sve ono što je potrebno utrošiti - od rada, financijskih sredstava, kapitala, tehnologije, do opreme, a to zato da bi se mogle obaviti sve aktivnosti prijeko potrebne za ostvarivanje postavljenih ciljeva. Ti su trošci najčešće prikazani kao konkretan iznos određene vrste rashoda izraženo u valuti (kunama) i obuhvaćaju sve troškove. Jednostavan primjer utrošaka (*inputa*) jest iznos u kunama planiran u lokalnom proračunu i potreban za pokriće rashoda za uvođenje nove vodovodne mreže u gradu da bi se postigao poseban cilj, na primjer, to bi bila izgrađena komunalna infrastruktura koja je preduvjet za društveno-gospodarski razvoj u konkretnome gradu.

Aktivnosti su načini ostvarivanja postavljenih ciljeva, skupina sličnih zadataka kojima se postižu postavljeni ciljevi i predstavljaju proces u kojem se trošci (*inputi*) transformiraju u rezultate (*outpute*). Jednostavan je primjer aktivnosti potrebnih, na primjer, za izgradnju vodovodne mreže u gradu izrada tehničkoga elaborata, iskopavanje kanala za polaganje vodovodnih cijevi, zatrpavanje kanala, postavljanje i priključivanje vodomjera, itd.

Rezultati (*outputi*) jesu količina pruženih javnih usluga i osiguranih javnih dobara kojima se realiziraju utvrđeni posebni ciljevi. Rezultati mogu biti standardizirani kada su svaka javna usluga ili javno dobro isti ili heterogeni, kada su usluge i aktivnosti različiti, a to zato što su različite potrebe krajnjih korisnika. Kvalitativni rezultati ne jamče postizanje planiranih učinaka (na primjer, izgradnja 10 kilometara vodovodne mreže ne jamči da će sva kućanstva imati bolju opskrbu pitkom vodom). Jednostavan su primjer postignutih rezultata dužina izgrađene (u metrima) vodovodne mreže, broj kućanstava koji su priključeni na vodovodnu mrežu i smanjivanje rashoda za nabavu vode za piće u kućanstvima u konkretnome gradu. U literaturi se pokazatelji rezultata ponekad nazivaju i internim ili unutarnjim pokazateljima zato što pokazuju postizanje unutarnjih ciljeva javnih institucija ili agencija trošenjem planiranih proračunskih sredstava⁶.

⁶ Opširnije vidjeti u publikacijama ICMA, http://icma.org/upload/bc/attach/%7BEDFADAF9-80BB-4BF4-A7EE-4D86A2812527%7DPerfMeas_small.pdf i MANAGEWARE: A Practical Guide to Managing for Results (Version 4.0), <http://www.state.la.us/opb/pub/manageware.htm>.

Željena je razina ostvarenih učinaka (*outcomes*) ona razina učinaka koji su značajni za društvo, koja daje odgovor na pitanje što se na kraju želi postići trošenjem proračunskih sredstava i koji se strateški prioriteti i/ili strateški ciljevi (opći ciljevi) žele ostvariti. Željeni su učinci utvrđeni u strateškim razvojnim dokumentima i u proračunskim dokumentima, a odnose se na ekonomske i/ili društvene promjene koje se postižu ostvarivanjem postavljenih općih ciljeva. Učinci se ponekad postižu tek poslije više godina. Neplanirani su učinci veoma važni za krajnji rezultat ostvarivanja postavljenih ciljeva. Postoje vanjski faktori (pozitivni i negativni) koji utječu na postizanje učinaka. Teško je razlikovati utjecaj određene aktivnosti od utjecaja vanjskih faktora i utjecaja drugih aktivnosti koje pridonose ostvarenju učinaka i realizaciji postavljenih ciljeva. Vanjski su faktori glavni problem u mjerenju učinaka. Učinci moraju biti definirani čak i u slučaju kada ih se gotovo ne može mjeriti. Jednostavan je primjer postignute razine učinaka u potpunosti izgrađena komunalna infrastruktura u jednome gradu koja je preduvjet za društveno-gospodarski razvoj u tome konkretnome gradu, pri čemu na ostvarenje toga cilja pozitivno može djelovati, na primjer, potpora središnje države u izgradnji vodovodne mreže, a negativno povećanje cijene vode za piće. U literaturi se pokazatelji učinaka ponekad nazivaju i eksternim ili vanjskim pokazateljima zato što pokazuju kako se postižu ciljevi od općeg društvenog značaja trošenjem proračunskih sredstava⁷.

Za mjerenje ostvarenih rezultata i učinaka mogu se, uz kvantitativne, uvesti i kvalitativne ocjene (kvalitativni pokazatelji), kojima je cilj ocjenjivati ukupne kvalitete programa i izravne koristi od programa za sve sudionike u programu (pružatelji javnih usluga, financijeri i krajnji korisnici usluga).

Lokalna statistika pretočena u pokazatelje uspješnosti omogućuje učinkovitiji način za postizanje planiranih lokalnih strateških razvojnih ciljeva uz racionalno trošenje proračunskih i drugih sredstava. Povećanje učinkovitosti u ostvarivanju utvrđenih ciljeva moguće je samo uz uvjet da se na lokalnoj razini na kvalitetan način upravlja raspoloživim podacima, koji su osnova za stvaranje sustava pokazatelja uspješnosti. Upravljanje raspoloživim statističkim podacima i izgradnja pokazatelja uspješnosti znači da, na primjer, podatak o kilometrima izgrađene lokalne ceste pruža kvalitetnu informaciju za praćenje budućega razvoja lokalne infrastrukture, a podatak o stopi nezaposlenosti daje osnovu za planiranje budućih rashoda za socijalne naknade.

Pokazatelji uspješnosti važni su kod sustava praćenja provedbe programa i projekata čijom se realizacijom, uz trošenje planiranih sredstava, ostvaruju planirani posebni i opći razvojni ciljevi. Svrha je praćenja pravovremeno uočavanje

⁷ Opširnije vidjeti u publikacijama ICMA, http://icma.org/upload/bc/attach/%7BEDFADAF9-80BB-4BF4-A7EE-4D86A2812527%7DPerfMeas_small.pdf i MANAGEWARE: A Practical Guide to Managing for Results (Version 4.0), <http://www.state.la.us/opb/pub/manageware.htm>.

odstupanja od plana i ocjena hoće li planirane aktivnosti imati željeni rezultat i učinak na uspostavljene ciljeve. Svaka lokalna jedinica mora uspostaviti sustav praćenja u skladu sa svojim posebnostima da bi se osigurale informacije o postizanju postavljenih ciljeva. Sustav praćenja uspostavlja se za redovito polugodišnje i godišnje izvještavanje o postizanju planiranih ciljeve. Pokazatelji uspješnosti moraju biti samo jedan element širega skupa informacija koje će pomoći u praćenju ostvarivanja posebnih i općih razvojnih ciljeva.

Pokazatelji uspješnosti važni su za sustav izvješćivanja. Izvješća o ispunjavanju ciljeva zasnivaju se na kvalitetnom praćenju i moraju dati odgovore na niz pitanja, kao što su, npr., može li se uz razumnu razinu sigurnosti očekivati da će se provedba do kraja godine odvijati prema planu, ako ne, zašto neće i što je potrebno učiniti da bi se plan ostvario; ostvaruju li se planiranim aktivnostima ostvaruju posebni ciljevi; jesu li posebni ciljevi i dalje važni za postizanje općih ciljeva, tj. hoće li njihov doprinos ostvarivanju općih ciljeva biti u skladu s očekivanim učincima. Odgovori se zasnivaju na operativnim i financijskim podacima o dosadašnjoj provedbi aktivnosti, ali i na podacima iz sektora ili područja na koje se aktivnosti i ciljevi odnose. Kod izvješćivanja naglasak je na onome što je bitno i važno je uočiti da se različita izvješća pripremaju za različite korisnike.

Osnovna je prednost suvremenoga integriranoga planiranja, u kojem je uspostavljen sustav praćenja, izvještavanja i vrednovanja provedbe mjera i utroška sredstava, takva da se prate konkretni učinci poduzetih (provedenih) mjera u tome da lokalne javne vlasti imaju konkretan odgovor na pitanje kakvi su rezultati i učinci ostvareni u provođenju javnih funkcija i trošenja planiranih sredstava (proračunskih, izvanproračunskih, međunarodnih izvora, privatnoga sektora). Time se osigurava učinkovitije upravljanje javnim sredstvima, jer se planiranje proračuna zasniva na pokazateljima uspješnosti, a i djelotvornija je kontrola ostvarivanja utvrđenih strateških ciljeva.

Pokazatelji omogućuju lokalnim javnim tijelima izradu izvješća o napretku i o ostvarenju zadanih ciljeva. Mogu biti kvantitativni i kvalitativni i redovito ih je potrebno usklađivati sa vremenom. Oni odražavaju napredak i/ili ostvarenje postavljenih posebnih strateških ciljeva i omogućuju učinkovitiju kontrolu ostvarivanja općeg ili općih strateških ciljeva. Poboľšavaju donošenje odluka zato što osiguravaju troškovnu učinkovitost i učinkovitije upravljanje javnim sredstvima. Programima i projektima koji ostvaruju dobre rezultate pruža se mogućnost povećanja sredstava, a onima koji ne ostvaruju rezultate prijeti mogućnost uskraćivanja dijela sredstava ili isključivanje iz proračuna. Uz pomoć pokazatelja uspješnosti prate se i vrednuju ostvareni rezultati i postignuti učinci u skladu s postavljenim ciljevima, a lokalnim jedinicama pružaju odgovor na pitanje kakvi su rezultati ostvareni i kakvi su učinci postignuti u provođenju javnih funkcija trošenjem planiranih sredstava.

2.2. Vrste i obilježja pokazatelja uspješnosti

Postoji više vrsta pokazatelja uspješnosti⁸. “Value for money” pokazatelji stavljaju u odnos učinke prema utrošcima (*inputima*). Pokazatelji djelotvornosti stavljaju u odnos rezultate prema utrošcima (*inputima*). Pokazatelji učinkovitosti stavljaju u odnos učinke prema utrošcima (*inputima*). Ekonomski pokazatelji stavljaju u odnos sredstva prema utrošcima (*inputima*). Ostali pokazatelji mjere nešto sasvim drugo, na primjer, zadovoljstvo potrošača, kvalitetu javnih usluga i sl. U te ostale pokazatelje svrstavaju se i pokazatelji društvenoga razvoja⁹.

Svi pokazatelji nisu dobri pokazatelji uspješnosti. Da bi se utvrdili kvalitetni pokazatelji uspješnosti, potrebno je ispuniti sedam osnovnih obilježja navedenih u tablici 1.¹⁰

Tablica 1.

OSNOVNA OBILJEŽJA ZA USPOSTAVLJANJE KVALITETNIH POKAZATELJA USPJEŠNOSTI

Obilježje	Opis
Izravnost	Pokazatelj uspješnosti moraju mjeriti rezultat i učinak onoga što je i bila namjera da se stvarno mjeri. On ne smije biti postavljen ni na višoj, a niti na nižoj razini od one na kojoj se mjere rezultati, tj. učinci.
Objektivnost	Objektivan je onaj pokazatelj uspješnosti za koji nema nikakve sumnje o tome što mjeri i za koji postoji opća suglasnost u interpretaciju rezultata, tj. učinaka.

⁸ Podjela pokazatelja uspješnosti zasniva se na materijalima s predavanja na Međunarodnom seminaru *Performance Budgeting*, koje je organizirao Center of Excellence in Finance u Ljubljani, Slovenija od 25. do 27. veljače 2009. godine.

⁹ Pokazatelj društvenoga razvoja (*Human Development Index - HDI*) kompozitni je indeks koji se izračunava za države i uz pomoć kojeg se države rangiraju po razini “društvenog kapitala” na razvijene države (visoko razvijene), države u razvoju (srednje razvijene) i nerazvijene države (nisko razvijene). Indeks se sastoji od tri skupine podataka: (i) za očekivano trajanje života, (ii) obrazovanje i (iii) bruto domaći proizvod, koji se prikupljaju na nacionalnoj razini, a za izračun indeksa koristi se određenom formulom. HDI je osnovao Program za razvoj Ujedinjenih naroda (*United Nations Development Programme - UNDP*), koji godišnje priprema Izvješće o društvenom razvoju (*Human Development Report*), <http://hdr.undp.org/en/humandev/hdi/>.

¹⁰ Iako se većina međunarodnih organizacija više ili manje bavi sustavom pokazatelja uspješnosti i različitim aspektima praćenja i vrednovanja postignutih strateških rezultata i učinaka, u ovome se radu oslanjamo na smjernice Centra za razvoj informacija i vrednovanje Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID Center for Development Information and Evaluation), http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABY214.pdf.

Važnost	Pokazatelji uspješnosti moraju na odgovarajući način mjeriti rezultate i učinke o kojima je riječ i u tom je smislu potrebno utvrditi više pokazatelja uspješnosti i koliko točno ovisi o kompleksnosti rezultata i učinaka koji se mjere, o raspoloživosti sredstava za nadzor rezultata i učinaka, te o količini informacija potrebnih da bi se donijele pouzdane odluke.
Mjerljivost gdje je to moguće	Pokazatelji uspješnosti moraju biti iskazani u konkretnome broju ili u postotku.
Dezagregiranost gdje je to moguće	Pokazatelji moraju biti dezagregirani prema više kriterija, na primjer, prema spolu, dobi, lokaciji ili prema nekoj drugoj dimenziji koja je važna za izvješćavanje o postignutim rezultatima i učincima. Dezagregirani pokazatelji uspješnosti pomažu da se uoči jesu li ili nisu posebne grupe sudjelovale i/ili ostvarile koristi od različitih aktivnosti u koje su morale biti uključene.
Praktičnost	Pokazatelj uspješnosti praktičan je ako su podaci pravovremeno dostupni, a uz prihvatljive troškove.
Vjerodostojnost	Pokazatelji uspješnosti vjerodostojni su samo ako se na osnovi njih mogu donijeti kvalitetne odluke.

Izvor: USAID, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABY214.pdf.

Postoje i neka druga važna obilježja pokazatelja uspješnosti. Među ostalim, pokazatelji uspješnosti moraju biti *specifični*, a to znači da zaista moraju mjeriti one rezultate i učinke koje je potrebno izmjeriti, pratiti i vrednovati; moraju biti *mjerljivi* u pogledu kvalitete i/ili količine; *dostupni* u okviru prihvatljivih troškova; *značajni* u odnosu na utvrđeni cilj i *vremenski određeni*, a to znači da utvrđene ciljeve mora biti moguće ostvariti u zadanom vremenskom roku. U tablici 2. navedene su odrednice pokazatelja uspješnosti.

Tablica 2.

ODREDNICE POKAZATELJA USPJEŠNOSTI

Definirati smjer promjene (ŠTO će se promijeniti?)	Smanjiti nezaposlenost
Definirati raspone promjene (KOLIKO će se promijeniti?)	Od X do Y posto (u apsolutnim iznosima samo iznimno) Relativan broj (udio u strukturi, indeks) Pokazatelj dinamike (stopa rasta)
Odrediti ciljanu skupinu (TKO ili KOJA društvena skupina?)	Radno sposobne žene
Odrediti mjesto (GDJE?)	U području X
Odrediti vremensko razdoblje (KADA?)	Od 2010. do 2012.

Izvor: Sistematizacija autora.

Razvoj pokazatelja uspješnosti ovisi o raspoloživim podacima. Pokazatelje je potrebno kvantificirati, jasno i nedvosmisleno izraziti. Tablica 3. sadrži četiri potrebna koraka u utvrđivanju pokazatelja uspješnosti.

Tablica 3.

KORACI U UTVRĐIVANJU POKAZATELJA USPJEŠNOSTI

<p>Korak 1. Izjava o očekivanome rezultatu i učinku.</p>	<p>Dobar bi pokazatelj uspješnosti morao obuhvatiti izjavu o očekivanome rezultatu i učinku koju svi mogu razumjeti i s njome se složiti. Potrebno je pozorno razmotriti željeni rezultat i učinak. Moraju se izbjegavati općenito poznate izjave o očekivanim rezultatima i učincima. Potrebna je jasna i precizna izjava o vrsti promjena koja se očekuju. Potrebno je pojasniti očekuje li se promjena u apsolutnom iznosu, u relativnom iznosu ili se ne očekuje promjena. Apsolutna promjena uključuje stvaranje ili uvođenje nečega posve novoga. Relativna promjena uključuje porast, pad, unapređenje, jačanje, slabljenje u nečemu što trenutno postoji. Bez promjene obuhvaća zadržavanje postojećega stanja koje je ocijenjeno kao zadovoljavajuće. Potrebno je biti jasan u tome gdje se promjena očekuje. Potrebno je precizno utvrditi mjerljive ciljeve promjene. Potrebno je utvrditi mjere i aktivnosti koje utječu na postizanje promjene.</p>
<p>Korak 2. Utvrditi popis mogućih pokazatelja uspješnosti.</p>	<p>U razmatranju koje sve pokazatelje uspješnosti odabrati nije potrebno odmah uključiti one koji prvi padnu na pamet, već je potrebno pažljivo izabrati odgovarajuće. Pritom mogu pomoći savjeti drugih koji imaju slično iskustvo (razgovor s kolegama, konzultantima, drugim organizacijskim jedinicama, drugim lokalnim jedinicama i sl.).</p>
<p>Korak 3. Procjena svakog od mogućih pokazatelja uspješnosti.</p>	<p>Potrebno je razmotriti popis svih mogućih pokazatelja uspješnosti razmatrajući udovoljavaju li odabrani pokazatelji svim osnovnim obilježjima koja su navedena u tablici 1., kao pomoć u odabiru pokazatelja može poslužiti tablica koja sadrži popis pokazatelja i njima dodijeljene ocjene od 1-5. Rangiranjem dobivenih ocjena prema visini dobiva se konačan popis pokazatelja uspješnosti.</p>
<p>Korak 4. Izbor najboljih mogućih pokazatelja uspješnosti.</p>	<p>Krajnji popis pokazatelja uspješnosti kojim će se koristiti u sustavu praćenja postignutih rezultata i ostvarenih učinaka trošenjem proračunskih sredstava mora se osigurati da se na djelotvoran i učinkovit način upravlja korisnim informacijama uz povoljne troškove. Zato je potrebno biti selektivan u izboru pokazatelja uspješnosti</p>

Izvor: USAID, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABY214.pdf.

Svaki bi pokazatelj uspješnosti morao imati *naziv, kratku definiciju i metodološko objašnjenje* (način računanja i točan izvor podataka).

2.3. Međunarodna iskustva o pokazateljima uspješnosti

Jedno od važnih područja reforme javne uprave obuhvaća praćenje postignutih rezultata i ostvarenih učinaka u lokalnim jedinicama prema pokazateljima uspješnosti, koje je u središtu zanimanja različitih međunarodnih institucija (vidi okvir 1.).

Okvir 1. Uloga međunarodnih institucija u praćenju postignutih rezultata i ostvarenih učinaka u lokalnim jedinicama

Praćenje postignutih rezultata i ostvarenih učinaka u lokalnim jedinicama u središtu je zanimanja velikoga broja različitih međunarodnih institucija – Odjela Ujedinjenih naroda za javnu administraciju (*UN Public Administration Division*), Odjela za razvoj upravljanja i vladavine Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (*Management Development and Governance Division United Nations Development Programme – UNDP*), Svjetske banke (*World Bank - WB*), Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*), Međunarodnog udruženja lokalnih vlasti (*International Union of Local Authorities - IULA*), Međunarodnog udruženja za upravljanje gradom/županijom (*International City/County Management Association - ICMA*), Europskog instituta za javnu administraciju (*European Institute of Public Administration - EIPA*) i drugih.

Uloga je institucija u okviru Ujedinjenih naroda savjetovati nacionalne institucije država članica o brojnim temama, pa tako Odjel Ujedinjenih naroda za javnu administraciju (*UN Public Administration Division*) savjetuje o učinkovitosti javnoj upravi; Odjel za razvoj upravljanja i vladavine Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (*Management Development and Governance Division UNDP-a*) širi znanja o reformama javnoga sektora, itd.

Svjetska banka (*World Bank*) ima važnu ulogu u nadzoru rezultata i učinaka lokalne javne vlasti, koja je najvažnija u promoviranju strategije održivoga lokalnoga razvoja, a posebno u unapređivanju uvjeta života siromašnih radi poticanja ukupnoga napretka u državi. Svjetska banka pruža savjetodavnu pomoć prilikom uvođenja učinkovitoga sustava pokazatelja uspješnosti za razinu grada. Cilj je pomoći gradovima u donošenju boljih odluka u razvojnom planiranju

i to onih koje se zasnivaju na raspoloživim, pravovremeno dostupnim, pouzdanim i utemeljenim podacima. Svjetska banka i UN-Habitat (*United Nations Center for Human Settlements – UNCHS (Habitat) Programom Saveza gradova (Cities Alliance Program)*) pomažu gradovima u razvijanju gradskih razvojnih strategija, a Programom urbanih pokazatelja (*Urban Indicator Program of the Global Urban Observatory of the UNCHS*) i Programom izgradnje kapaciteta za primjenu urbanih pokazatelja (*Capacity Building for the Application of the Urban Indicators Program*) Savez gradova i Svjetska banka financiraju uvođenje sustava pokazatelja uspješnosti u strateško planiranje na lokalnoj razini.

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (*Organisation for economic co-operation and development - OECD*) ima aktivnu ulogu u širenju ideje o potrebi reforme javnoga sektora, analizira i predlaže rješenja vladama država članica u vezi sa sve zahtjevnijim javnim potrebama i unapređuje dobru praksu koja povećava učinkovitost javnih institucija. Njezin rad u području javne vlasti obuhvaća područje učinkovite javne uprave, proračunskog planiranja i upravljanja u javnome sektoru, održivoga razvoja, sudjelovanja građana u kreiranju javne politike i borbe protiv korupcije. Pripadajuće organizacije OECD, kao što su Odbor za javnu upravu pod nazivom PUMA (*Public Management Committee*) i druge, navode u Izvješčaju o razvoju javne uprave (*Report on Public Management Developments*) iz godine 1990. da proizvodnost i odgovornost prema javnosti postaju novi standardi za mjerenje rezultata i učinaka za pojedince i za organizacije u kojima oni rade. Godine 1995. PUMA je objavila da se pojavila nova paradigma za javnu upravu, a cilj joj je bio njegovati kulture orijentirane prema rezultatima i učincima.

Organizacija za pomoć u vladavini i upravljanju (*Support for Improvement in Governance and Management - SIGMA*), kao zajednička inicijativa OECD i Europske unije, pruža državama članicama OECD stručnu pomoć u području javne uprave. SIGMA ima cilj pomoći zemljama u traženju dobrog upravljanja (*good governance*) da bi se poboljšali učinkovitost javne administracije i unapređenje zaposlenika u javnome sektoru u naporu da prihvate demokratske vrijednosti, etiku i da poštuju zakone.

Uz navedene institucije, među praktičarima u javnoj administraciji postoji i veliki broj važnih i veoma aktivnih mreža. Najistaknutija je među mrežama Međunarodno udruženje lokalnih vlasti (*International Union of Local Authorities - IULA*) koja je osnovana godine 1913. Tekstovi, koje objavljuje IULA odnose se na praksu dobrog upravljanja, a u njezinim je dokumentima, među ostalim, i naglasak na unapređenju javnoga sektora.

Međunarodno udruženje za upravljanje gradom/županijom (*International City/County Management Association - ICMA*) međunarodno je udruženje zaposlenika u javnome sektoru. ICMA je važna radi prenošenja ideja nove javne

uprave na razinu lokalnih jedinica. Ona je u tu svrhu organizirala niz radionica poslovnih slučajeva koje su obuhvatile kvantitativno mjerenje rezultata i učinka strateškoga lokalnoga upravljanja i neke druge teme iz područja upravljanja. Institucija koja je značajno uključena u širenje ideja nove javne uprave jest Europski institut za javnu administraciju (*European Institute of Public Administration - EIPA*) koji održava tečajeve i konferencije za praktičare i akademsku zajednicu i objavljuje izvještaje o temama vezanima za unapređenje učinkovitosti javne uprave.

Iskustva su lokalnih jedinica u zemljama širom Europe u uspostavljanju pokazatelja uspješnosti različita i, među ostalim, ovise o dostupnosti osnovnih podataka na razini gradova (podataka o stanovništvu, informacija o potrošnji kućanstava, podataka o nezaposlenosti, o siromaštvu, o stambenom fondu, podataka o beskućnicima, o zabilježenim stopama kriminaliteta, o zaštiti okoliša, o lokalnoj infrastrukturi i prometu, o kulturi i obrazovanju i o visini i strukturi lokalnih proračuna)¹¹.

Dostupnost podataka za stvaranje sustava pokazatelja uspješnosti smatra se najvećim ograničenjem. Hoogenboezem (2004.) pokazao je na primjeru 55 analiziranih europskih gradova da, usprkos u posljednjim godinama velikome napretku u uspostavljanju pokazatelja uspješnosti na lokalnim razinama u velikome broju država, ipak nisu raspoloživi svi potrebni podaci za izradu sustava pokazatelja uspješnosti, a razlog je za to činjenica da se podaci ne prikupljaju, pa zato nisu ni dostupni.

Boyne (2002.) također smatra da, iako je u velikome broju europskih država razvijen konceptijski okvir za uspostavljanje pokazatelja uspješnosti za lokalne jedinice, ipak prilikom uspostavljanja pokazatelja uspješnosti i dalje postoji jedna od najvažnijih slabosti, a ta je nedostatak usporedivih pokazatelja koji bi na isti način povezali javno trošenje s postignutim rezultatima i s ostvarenim učincima u pružanju javnih usluga za sve lokalne jedinice u različitim državama. Uspostavljanje takvih pokazatelja potrebno je ako se žele imati jasna slika o «*value for money*» u pružanju javnih usluga trošenjem javnih sredstava iz lokalnih proračuna i međunarodna usporedivost. Osim standardizacije pokazatelja uspješnosti za lokalne jedinice, važni su i izbor metode za izračun pokazatelja i izbor analitičkih kriterija kojima se koristi za njihovo dobivanje.

¹¹ Komparativna analiza urbanih podataka i pokazatelja moguća je na osnovi baze podataka *Urban Audit* koje prikuplja Europska komisija, <http://www.urbanaudit.org/index.aspx>. Najnovija revizija komparativne statistike i pokazatelja *Urban Audit* završena je 2006. i 2007. i sada obuhvaća podatke i pokazatelje za 321 europski grad u 27 država Europske unije i podatke i pokazatelje za još 36 gradova u Norveškoj, Švicarskoj i u Turskoj. Prikupljanje podataka i izračun pokazatelja obavljaju se svake tri godine.

U nastavku ovoga se rada navodi samo nekoliko članaka koji potvrđuju važnost, primjenu i učinke mjerenja rezultata i učinaka za niže razine fiskalnih vlasti¹².

Jordan i Hackbart (1999.) u svom istraživanju govore o potrebi promjene donošenja odluka o alociranju proračunskih sredstava i to tako da se koristi informacijama o ostvarivanju proračunskih programa. Oni su se u istraživanju koristili pokazateljima uspješnosti za američke savezne države i grupirali su ih u tri skupine: pokazatelji koji opisuju ekonomske, organizacijske i političke značajke¹³.

Melkers i Willoughby (2005.) analizirali su informacije o mjerenju rezultata i učinaka postignutih trošenjem proračunskih sredstava za lokalne jedinice u Sjedinjenim Američkim Državama. Njihova saznanja ukazuju na veliku primjenu pokazatelja uspješnosti u većini upravnih odjela unutar gradova i okruga. Uz pomoć pokazatelja uspješnosti povećana je razina komunikacije unutar upravnih odjela u lokalnim jedinicama o postignutim rezultatima poduzetih aktivnosti lokalnih vlasti, pa je zbog korištenja odgovarajućih informacija o postignutim rezultatima, troškovima i potrebnim aktivnostima za obavljanje javnih poslova, značajno unapređen proces proračunskoga planiranja i donošenja odluka. Istovremeno su Poister i Streib (1999.) prikazali nedosljednost upotrebe pokazatelja uspješnosti među lokalnim jedinicama i utvrdili su da se veće lokalne jedinice više koriste pokazateljima uspješnosti. Oni su pokazali da mjerenje rezultata i učinaka pozitivno utječe na donošenje odluka i na alokaciju javnih sredstava, a isto tako i na smanjenje dijela nepotrebnih aktivnosti u javnome sektoru, na mijenjanje ciljeva i na izbor među alternativnim programima (Melkers i Willoughby, 2005.).

Caiden (1998.) utvrdio je da uvođenje pokazatelja uspješnosti u tranzicijskim državama prije završetka bitnih reformi u javnome sektoru znači samo dodatno opterećenje novim poslovima svih zaposlenih u javnome sektoru, ali smatra opravdanim poučiti sve zaposlene u javnome sektoru o prednostima i nedostacima uvođenja pokazatelja uspješnosti i o tome što mogu dobiti i što se od njih očekuje od uvođenja pokazatelja uspješnosti u sustav upravljanja.

Pokazatelji uspješnosti, prema de Villa i Westfallu (2001.), moraju biti sveobuhvatni i jasno definirani, mora ih se moći ponovo uspostaviti, mora biti sa-

¹² Zbog različitih se uređenja država, nižim razinama vlasti smatraju sve razine ispod središnje države.

¹³ Ekonomske su varijable: dohodak po stanovniku svake savezne države i porezni napor kojima se mjeri spremnost savezne države da oporezuje svoju poreznu osnovicu. Organizacijske su varijable: funkcija unutarnjega nadzora (koja pokazuje provode li službenici u ministarstvu financija funkciju unutarnjega nadzora) i proračunski analitičari (koja pokazuje postoji li natprosječan broj proračunskih analitičara među službenicima u ministarstvu financija). Politička je varijabla postojanje republikanskog guvernera, jer se smatra da su republikanci općenito usmjereniji na poštovanje fiskalnih ograničenja od demokrata.

svim jasno što prikazuju, moraju biti praktični i imati jasno značenje za donositelje odluka, a isto se tako moraju zasnivati na određenim teorijskim saznanjima. Uspostavljanje dobrog skupa pokazatelja uspješnosti u praksi je iznimno težak zadatak.

Ne samo u teoriji, već i u praksi brojnih država, velika se pozornost poklanja utvrđivanju i otklanjanju potencijalnih ograničenja korištenju standardiziranih pokazatelja uspješnosti za lokalne jedinice. Galera, Ortiz Rodriguez i Lopez Hernandez (2008.) ukazuju na to da lokalne vlasti u mnogim državama provode administrativne reforme koje se mogu podvesti pod zajednički nazivnik nove javne uprave (engl. *new public management*)¹⁴, a to čine radi unapređenja kvalitete pružanja javnih usluga. Pritom nezaobilaznim postaje razvijanje sustava pokazatelja uspješnosti za vrednovanje učinkovitosti pružanja javnih usluga. Takve se administrativne reforme kojima je u središtu zanimanja mjerenje rezultata i učinaka trošenjem proračunskih sredstava i vrednovanje postignutih učinaka provode u nizu europskih zemalja, u Kanadi, u Australiji, u Novom Zelandu i u Sjedinjenim Američkim Državama. U središtu je reformi javnoga sektora: (i) uspostavljanje jasnih standarda i pokazatelja uspješnosti kao sredstava za mjerenje postizanja utvrđenih ciljeva, (ii) veća usmjerenost na rezultate i učinke, što znači da se alokacija sredstava zasniva na postignutim rezultatima i učincima¹⁵.

Uspostavljanje pokazatelja uspješnosti u praćenju rezultata i učinaka na lokalnoj razini postoji u europskim državama, pri čemu prednjači Velika Britanija, a u Francuskoj se u posljednjim godinama ulažu veliki naponi za njihovo uspostavljanje.

¹⁴ Pod novom javnom upravom podrazumijeva se način reorganiziranja tijela javnoga sektora, da bi se njihovo upravljanje, način izvješćivanja i preuzimanja odgovornosti što više približili onima u poslovnom sektoru. Nova je javna uprava izraz za niz promjena organizacije i procedura u javnome sektoru da bi javni sektor postao konkurentniji, djelotvorniji i učinkovitiji u korištenju resursa i pružanju usluga. Nova javna uprava unosi tri bitne promjene u javni sektor: (i) odgovornost, tako da u središte pozornosti dolaze klijent i njegova očekivanja i odgovornost za pružanje usluga; (ii) usmjerenost na postignute rezultate i učinke, tako da se prate ti rezultati i učinci, a ne procesi; naglasak se stavlja na uštedu resursa, djelotvornost i učinkovitost; a izvještaji i revizija pomažu u kontroli, postizanju rezultata i učinaka i u ispunjavanju standarda kvalitete; usmjerenost na rezultate i učinke ujedno smanjuje probleme moralnoga hazarda, asimetričnih informacija itd.; (iii) liberalizacija i decentralizacija radi postizanja lakše kontrole. (Falconer, 2008.)

¹⁵ Više o administrativnim reformama javnoga sektora vidjeti u: Barzelay (1997., 2001.), Bislev i Salskov-Iversen (2001.), Christensen i Lagreid (1999.), Coleman (1999.), Falconer (1997.), Ferlie et al. (1996.), Hood (1991., 1995., 1995.a), Liegl (1998.), Naschold (1996.), Pollitt i Bouckaert (2004.) i u drugim radovima.

3. Pokazatelji uspješnosti u upravljanju lokalnim razvojem – primjer Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara

3.1. O lokalnom razvoju u gradu Vukovaru

U Hrvatskoj još uvijek nije razvijeno upravljanje lokalnim razvojem koje se zasniva na sustavu pokazatelja uspješnosti. Više je razloga tome, a osnovni je razlog to što se u Hrvatskoj tek u posljednjih desetak godina razvija pristup strateškoga planiranja na razini lokalnih jedinica. Osim nedovoljno primijenjene prakse strateškoga planiranja, lokalne jedinice u Hrvatskoj obilježava i to što ne primjenjuju dovoljno kvalitetno programsko proračunsko planiranje. Razvoj integriranoga sustava planiranja, tj. povezanost strateškoga i proračunskoga planiranja osnovni je preduvjet za uvođenje sustava pokazatelja uspješnosti u upravljanje lokalnim razvojem. Takvo planiranje izravno povezuje lokalne strateške prioritete, prihodnu stranu lokalnog proračuna, a istovremeno uključuje elemente za praćenje djelotvornosti i učinkovitosti na rashodnoj strani lokalnoga proračuna. Izravna povezanost strateškoga i proračunskoga planiranja na lokalnoj razini omogućuje kvalitetno praćenje postizanja željenih rezultata i učinaka, a ne samo praćenje potrošenih proračunskih sredstava ili praćenje odstupanja u trošenju od izvorno planiranih sredstava.

U ovome dijelu rada osnovni je cilj opisati primjer Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara kao jedan od primjera iz hrvatske prakse koji još uvijek nije primjer lokalne sredine u kojoj je uspostavljen potpuno integrirani sustav planiranja lokalnoga razvoja, ali je primjer u kojem se, uz strateško planiranje, ipak barem djelomično počelo ozbiljnije raditi i na izgradnji sustava praćenja postignutih rezultata i ostvarenih učinaka.

Grad Vukovar jedinstveni je slučaj jedinice lokalne samouprave u hrvatskoj praksi zato što u gradu postoje dva važna dionika aktivnosti kojih utječu na upravljanje lokalnim razvojem - Grad Vukovar i Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara. Svaki od ta dva javna subjekta provodi svoje osnovne aktivnosti, a uz njih još dodatno zajednički sa drugim subjektom sudjeluje u financiranju za grad važnih razvojnih aktivnosti. Stoga je potrebna njihova osobito dobra koordinacija u donošenju odluka koje se odnose na planiranje, na izvedbe i na financiranje programa i projekata usmjerenih prema lokalnome razvoju. Zbog složenih su potreba, potrebne koordinacija i puna suradnja u planiranju i u izvedbi razvojnih programa grada sa svim drugim dionicima. Donošenje odluka o financiranju i sufinanciranju konkretnih projekata mora biti usklađeno s lokalnim strateškim razvojnim dokumentom donesenim participativnim pristupom. To znači da se postavljanje i usuglašivanje strateških ciljeva obnove i razvoja Vukovara među svim

važnim dionicima mora odvijati u skladu sa *Programom ukupnog razvoja grada Vukovara*¹⁶, koji je osnovni razvojni dokument.

Programom ukupnog razvoja grada Vukovara planira se sveobuhvatan razvoj u Gradu Vukovaru na načelima održivosti i optimalne iskorištenosti resursa postizanjem razvojnih ciljeva koji će pridonijeti dugoročnom zadovoljstvu stanovnika. Program je podloga za izradu projekata koji proizlaze iz mjera za njihovu provedbu.

U Programu su, nakon izrađene SWOT analize, prepoznata mnogobrojna razvojna pitanja koja se uglavnom mogu sažeti u tri ključna pitanja o razvoju Vukovara: (1) Kako podržati povećanje zaposlenosti i razvoj poslovnih subjekata? (2) Kako osigurati komunalnu i društvenu infrastrukturu na cjelokupnom području Vukovara? i (3) Kako osigurati razvoj kulturno-zabavnih, sportsko-rekreativnih i turističkih sadržaja?

Program ukupnog razvoja grada Vukovara predlaže tri ključna cilja: (1) Razvoj konkurentnoga gospodarstva koje stvara visoku dodanu vrijednost, (2) Uravnotežen i održiv prostorni razvoj i (3) Razvoj ljudskih resursa u skladu s potrebama ukupnoga društveno-ekonomskoga razvoja. Za svaki od predloženih ciljeva definirani su prioriteti i mjere za njihovo ostvarenje. Budući da je *Program ukupnog razvoja grada Vukovara* osnovni razvojni dokument Vukovara, prijedok je potrebno pratiti njegovu provedbu, koja mora uzeti u obzir dinamičnu prirodu samoga dokumenta i uvažavati načela transparentnosti i partnerstva.

Specifičnost je Vukovara, dakle, to što uz sam grad, razvojne projekte, a posebno projekte obnove i razvoja grada, planira i sufinancira Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara. Grad svojim aktivnostima stvara preduvjete za obnovu i razvoj, pri čemu, zbog nedostatnih proračunskih sredstava, za projekte obnove može tražiti da te aktivnosti sufinancira Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara. Fond je dosad pružio potporu značajnim razvojnim aktivnostima Vukovara - poput donošenja prostornih planova i Generalnog urbanističkog plana, izrade digitalnih karata i usklađivanja katastra i gruntnice, osnivanja Razvojne agencije

¹⁶ Gradsko poglavstvo Grada Vukovara na sjednici održanoj 8. rujna 2006. donijelo je Odluku o izradi Programa ukupnog razvoja Grada Vukovara (PUR) na osnovi članka 39. točke 10. Statuta Grada Vukovara (Službeni vjesnik Grada Vukovara broj 7/01, 2/04, i 2/06). Raspisanim javnim pozivom u lokalnim medijima pozvani su svi zainteresirani subjekti i građani da sudjeluju u izradi PUR-a. Nakon toga formirane su tri interesne skupine: skupina za gospodarstvo, za društvene djelatnosti i za infrastrukturu. Cilj rada u interesnim skupinama bilo je uključiti lokalne stručnjake za pojedina područja i osigurati pozitivno ozračje za dalje provođenje i sudjelovanje pojedinaca u projektima koji moraju uslijediti nakon dovršetka PUR-a. Rad interesnih skupina vodila je LEDA PC VSŽ (do raskida ugovora i prekida izrade PUR-a u veljači 2008.). Odlukom Gradskog poglavstva od 14. listopada 2008. nastavak i završetak izrade PUR-a Grada Vukovara povjeren je Regionalnoj razvojnoj agenciji Slavonije i Baranje d.o.o. Osijek. PUR još nije usvojen (stanje kolovoz 2010.).

Vukovar (VURA), Poduzetničke zone Priljevo, Gospodarske zone i drugih razvojnih projekata.

Potrebno je naglasiti da su svi navedeni projekti završeni i da su financirani sredstvima grada i Fonda prije usvajanja *Programa ukupnog razvoja grada Vukovara*. Istovremeno je Fond za obnovu i razvoja Grada Vukovara koordinirao izradu strateškoga dokumenta *Plan i program obnove i razvoja Grada Vukovara za razdoblje 2004.-2008. godine* u kojem se definiraju ključna područja obnove i razvoja Vukovara u četverogodišnjem razdoblju. To su obnova i izgradnja objekata, komunalne infrastrukture i stambenoga fonda, razminiranje, izrada prostornih planova i geodetskih poslova i razvitak gospodarstva i gospodarske infrastrukture. Projekti su se ostvarivali aktivnostima države (uz pomoć nadležnih ministarstva) i grada Vukovara kao jedinice lokalne samouprave, uz namjensku potporu i koordinaciju Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara.

U *Planu i programu obnove i razvoja grada Vukovara za razdoblje 2004.-2008. godine* nisu bili utvrđeni opći strateški cilj, a ni posebni ciljevi, već su samo bila utvrđena ključna područja obnove i razvoja Vukovara. U tom strateškom dokumentu nisu navedeni ni pokazatelji uspješnosti, niti su bili predviđeni kriteriji za prijavu projekata, niti za praćenje njihove uspješnosti, a posebno nedostaje plan provedbe projekata, što je posao dionika (državnih tijela i grada Vukovara). Zato nije moguće egzaktnije ocijeniti doprinos pojedinih projekata obnovi i razvoju Vukovara.

U nastavku ovoga rada izabrano je nekoliko završenih projekata iz *Plana i programa obnove i razvoja Grada Vukovara za razdoblje 2004.-2008. godine* za koje je namjera utvrditi pokazatelje uspješnosti da bi se naknadno pokušao procijeniti doprinos realizacije pojedinoga projekta ključnim područjima obnove i razvoja Vukovara. Na taj bi se način pokazatelji uspješnosti koji nedostaju nadopunili i uz pomoć njih pokušao bi se procijeniti njihov doprinos lokalnome razvoju područja grada Vukovara.

3.2. O pokazateljima uspješnosti za praćenje provedbe razvojnih dokumenata grada Vukovara

Napori Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara rezultirali su time da je to jedan od malobrojnih primjera dobre prakse u Hrvatskoj u kojem se od nedavno¹⁷ ustrajno radi na uspostavljanju sustava pokazatelja uspješnosti za praćenje

¹⁷ Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara pripremio je za usvajanje *Plan i Program obnove i razvoj grada Vukovara od 2009.-2013. godine* u kojem su uspostavljeni pokazatelji uspješnosti za

rezultata i učinaka planiranih razvojnih projekata. Zato je cilj ovoga dijela rada prikazati primjere pokazatelja uspješnosti za odabrane projekte iz *Plana i programa obnove i razvoja grada Vukovara za razdoblje 2004.-2008. godine* i na osnovi konkretnih pokazatelja (utrošaka, rezultata i učinaka) ukazati na postignuća u ostvarivanju općeg razvojnog cilja u Vukovaru. Odabrani projekti pridonose lokalnome razvoju u Vukovaru, a njihova realizacija pridonosi razvoju Vukovara pozitivnim utjecajem na obnovu i izgradnju objekata, komunalne infrastrukture i stambenog fonda, razminiranja, izrade prostornih planova i geodetskih poslova, jednako kao i razvitka gospodarstva i gospodarske infrastrukture. Sve to zajedno pridonosi i ostvarenju triju ključnih ciljeva utvrđenih u *Programu ukupnog razvoja grada Vukovara*, koji se odnose na razvoj konkurentnoga gospodarstva, na uravnotežen i održiv prostorni razvoj i na razvoj ljudskih resursa u skladu s potrebama ukupnoga društveno-ekonomskoga razvoja u Vukovaru.

Programom ukupnog razvoja grada Vukovara, kao ni *Planom i programom obnove i razvoja grada Vukovara za razdoblje 2004.-2008. godine* nije definiran opći strateški cilj, a nisu ni precizno utvrđeni posebni ciljevi za njegovo ostvarenje. Oba razvojna dokumenta navode samo ključne ciljeve. To je razlog zbog kojeg se u ovome radu kao opći strateški cilj¹⁸ predlaže «U potpunosti obnovljen grad Vukovar s preduvjetima za njegov društveno-gospodarski razvoj», a za njegovo ostvarenje kao posebni ciljevi¹⁹ predlažu se tri područja obnove i razvoja grada Vukovara koja su utvrđena u oba razvojna dokumenta: (1) razvoj konkurentnoga gospodarstva i gospodarske infrastrukture, (2) razvoj ljudskih resursa i društvene infrastrukture u skladu s potrebama ukupnoga društveno-ekonomskoga razvoja, (3) uravnotežen i održiv prostorni razvoj.

Na osnovi tako pojednostavnjeno definiranih ciljeva predlaže se da se za praćenje provedbe razvojnih dokumenata, tj. *Programa ukupnog razvoja grada Vukovara i Plana i programa obnove i razvoja grada Vukovara za razdoblje 2004.-2008. godine*²⁰ utvrde sljedeće vrste pokazatelja: (1) pokazatelji utrošaka

praćenje ostvarivanja rezultata i učinaka trošenjem sredstava planiranih u proračunu Fonda. Na isti je način potrebno izgraditi sustav pokazatelja za praćenje ostvarivanja rezultata i učinaka realiziranjem ciljeva razvoja utvrđenih u Programu ukupnog razvoja grada Vukovara (s kojima su usklađeni strateški prioriteti Fonda) koji se ostvaruju trošenjem sredstva iz proračuna grada Vukovara.

¹⁸ Definiranje općega strateškoga cilja potrebno je radi praćenja ostvarenih učinaka realiziranjem posebnih ciljeva i definiranih programa.

¹⁹ Definiranje posebnih ciljeva važno je radi praćenja postignutih rezultata realizacijom konkretnih projekata koji pridonose ostvarenju posebnih ciljeva.

²⁰ Iako je razdoblje od četiri godine (2004.-2008.) prekratko za ostvarivanje utvrđenoga općega strateškoga cilja, u radu se predlažu pokazatelji za praćenje učinaka u tom razdoblju, jer se ono poklapa s programskim razdobljem rada Vlade Republike Hrvatske koja je ujedno odgovorna za donošenje strateških dokumenata Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara. Stoga, se u tome razdoblju utvrđuju posebni ciljevi i projekti (kao dio mjera i instrumenata za postizanje posebnih ciljeva) čijom se realizacijom pridonosi ostvarenju općega cilja. Budući da se u četverogodišnjem razdoblju

(korištenih resursa), (2) pokazatelji rezultata za postizanje definiranih posebnih ciljeva i (3) pokazatelji učinaka za procjenu ostvarenja postavljenoga općega strateškoga cilja.

Za praćenje provedbe programa i projekata definiranih u razvojnim dokumentima uspostavlja se sustav pokazatelja prema područjima koja se financiraju javnim sredstvima planiranim u proračunu grada Vukovara, u proračunu Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara i u državnom proračunu. Prijedlog je da se praćenje provedbe programa i konkretnih projekata grupira u tri osnovne skupine da bi se pratilo ostvarivanje triju utvrđenih posebnih ciljeva, i to:

- program razvoja konkurentnoga gospodarstva i gospodarske infrastrukture u Vukovaru za praćenje konkurentnoga gospodarskoga razvoja u Vukovaru,
- program razvoja ljudskih resursa i društvene infrastrukture u Vukovaru za praćenje ukupnoga društveno-ekonomskoga razvoja u Vukovaru,
- program obnove i izgradnje objekata komunalne infrastrukture i stambenoga fonda, razminiranja, izrade prostornih planova i geodetskih poslova u Vukovaru za praćenje uravnoteženoga i održivoga prostornoga razvoja u Vukovaru.

Konačno, ostvarivanjem posebnih ciljeva, koji se prate kvantitativnim pokazateljima postignutih rezultata, pridonosi se ostvarivanju općega strateškoga cilja, što se prati uz pomoć kvantitativnih pokazatelja ostvarenih učinaka.

U ovome su radu izabrana četiri projekta iz različitih područja, realizaciju kojih je financijski u potpunosti podržao Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara u okviru realizacije *Plana i programa obnove i razvoja grada Vukovara za razdoblje 2004.-2008. godine*. Izabrana su dva projekta iz područja razvoja lokalnoga gospodarstva, i to projekt razvoja poduzetničke zone «Priljevo» i projekt potpore poduzeću Klinovski d.o.o., a isto tako i po jedan projekt u području kulture (potpora kulturno-umjetničkom društvu «Kolo») i u području sporta (potpora Hrvatskom veslačkom klubu «Vukovar»), za koje se u nastavku ovoga rada daju prijedlozi pokazatelja uspješnosti (tablice 4., 6. i 7.).

Prva dva odabrana projekta iz područja razvoja lokalnoga gospodarstva pridonose ostvarivanju programa razvoja konkurentnoga gospodarstva i gospodarske infrastrukture u Vukovaru kojim se prati konkurentan gospodarski razvoj

ne može očekivati potpuno ostvarenje utvrđenih posebnih ciljeva, kao ni općega strateškoga cilja, praćenje ostvarivanja posebnih ciljeva i općega cilja potrebno je nastaviti u dužem vremenskom razdoblju uz pomoć istih pokazatelja uspješnosti. To znači da se uz pomoć pokazatelja utroška, rezultata i učinaka mora nastaviti pratiti ostvarivanje strateških ciljeva utvrđenih *Planom i Programom obnove i razvoja grada Vukovara u razdoblju od 2009.-2013. godine* kojim su planirani gotovo identični strateški ciljevi utvrđeni u prethodnom četverogodišnjem razdoblju.

u Vukovaru, a projekt u području kulture i projekt u području sporta pridonose ostvarivanju programa razvoja ljudskih resursa i društvene infrastrukture u Vukovaru kojim se prati ukupan društveno-ekonomski razvoj u Vukovaru. Za potrebe ovoga rada nije izabran ni jedan projekt koji bi pridonosio ostvarivanju programa obnove i izgradnje objekata komunalne infrastrukture i stambenoga fonda, razminiranja, izrade prostornih planova i geodetskih poslova u Vukovaru kojim se prati uravnotežen i održivi prostorni razvoj u Vukovaru.

Tablica 4. sadrži osam najvažnijih pokazatelja učinaka za praćenje ostvarivanja općega strateškoga cilja potpune obnove grada Vukovara s preduvjetima za njegov društveno-gospodarski razvoj. Tablica 5. sadrži konkretne podatke o ostvarenim pokazateljima učinaka u Vukovaru u razdoblju 2004.-2008. Ostvarivanje općega cilja mjeri se uz pomoć konkretnih kvantitativnih pokazatelja učinaka²¹, a postiže se provedbom programa i niza projekata za ostvarivanje posebnih ciljeva. Ostvarivanje posebnih ciljeva mjeri se kvantitativnim pokazateljima uspješnosti koji su definirani u tablicama 6. i 7., a njihovo se praćenje ostvarivanja po godinama u razdoblju 2004.-2008., zbog nedovoljno raspoloživih podataka po godinama, ne prikazuje u tablicama, već se daje ukupna ocjena na osnovi nepotpunih podataka dostupnih Fondu za obnovu i razvoj grada Vukovara.

²¹ Budući da u ovome radu nisu pobliže navedeni svi razvojni projekti koje financijski podupire Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara u okviru *Plana i programa obnove i razvoja grada Vukovara za razdoblje 2004.-2008. godine* za praćenje postignutih rezultata i ostvarivanje definiranih posebnih ciljeva, neće se moći pratiti ostvarenje svih pokazatelja učinaka, nego prvenstveno onih na koje utječe realizacija četiriju izabranih razvojnih projekata u području razvoja lokalnoga gospodarstva i u području sporta i kulture. Konkretno, pratit će se ostvarenje pet pokazatelja učinaka koji su rezultat provedbe programa gospodarskoga razvoja i programa razvoja ljudskih resursa i društvene infrastrukture (u tablici 4. označeni su u *kurzivu*).

Tablica 4.

**POKAZATELJI UČINAKA U OSTVARENJU OPĆEGA STRATEŠKOGA
 CILJA POTPUNE OBNOVE GRADA VUKOVARA S PREDUVJETIMA ZA
 NJEGOV DRUŠTVENO-GOSPODARSKI RAZVOJ**

Opći strateški cilj	Pokazatelji učinaka
U potpunosti obnovljen grad Vukovar s preduvjetima za njegov društveno-gospodarski razvoj.	<i>Povećanje broja novih radnih mjesta u Vukovaru u razdoblju 2004.-2008. za 10% i smanjenje broja nezaposlenih za 5%</i>
	<i>100% učenika koji su završili osnovnu školu i žive u Vukovaru upisuje se u srednje škole</i>
	<i>Povećanje za 15% broja diplomiranih studenata u Vukovaru za u razdoblju 2004.-2008.</i>
	Udio radno-aktivnoga stanovništva koji sudjeluje u programima cjeloživotnoga obrazovanja i usavršavanja doseže 50% radno- aktivnog stanovništva Vukovara u razdoblju 2004.-2008. godine
	<i>Povećanje za 10% broja stanovnika Vukovara koji aktivno sudjeluju u kulturno-sportskim programima u razdoblju 2004.-2008.</i>
	<i>Povećanje stambenoga fonda u Vukovaru za 500 kućanstava u razdoblju 2004.-2008.</i>
	Obnovljeno i izgrađeno 90% komunalne infrastrukture u Vukovaru u razdoblju 2004.-2008.
	100% populacije Vukovara s posebnim potrebama ima odgovarajuću zdravstvenu i socijalnu skrb u razdoblju 2004.-2008.

Izvor: Sistematizacija autora.

Tablica 5.

**POKAZATELJI UČINAKA U GRADU VUKOVARU
U RAZDOBLJU 2004.-2008.**

Pokazatelji učinaka	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	Promjena 2008./2004.
Broj zaposlenih, stanje 31.03.	6.089	6.490	7.332	7.776	8.437	38,6%
Broj nezaposlenih, stanje na kraju godine	3.453	3.353	3.119	2.996	2.681	-22,4%
Broj završenih učenika osnovne škole (obuhvaćeni i učenici s teškoćama u razvoju)	289	278	289	200	242	-16,3%
Broj upisanih učenika u srednje škole (obuhvaćeni i učenici s teškoćama u razvoju)	2.104	2.090	2.063	1.941	1.821	-13,5%
Broj upisanih studenata na stručni i sveučilišni studij	748	763	741	692	658	-12,0%
Broj diplomiranih studenata na stručnom i sveučilišnom studiju	70	80	102	154	139	98,6%
Broj sudionika u kulturnim i sportskim programima	nema podataka	nema podataka	nema podataka	nema podataka	nema podataka	nema podataka
Broj izgrađenih stanova	758	373	100	386	87	1.704*

Napomena: *Ukupan broj izgrađenih stanova u razdoblju 2004.-2008.

Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje; *Statistička izvješća. Zaposlenost i plaće*. Razna godišta. Državni zavod za statistiku; *Statistička izvješća. Srednje škole i učenički domovi*. Razna godišta. Državni zavod za statistiku; *Priopćenje. Osnovne škole*. Razna godišta. Državni zavod za statistiku; *Statistička izvješća. Studenti u akademskoj godini*. Razna godišta. Državni zavod za statistiku; *Statistička izvješća. Visoko obrazovanje*. Razna godišta. Državni zavod za statistiku; Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Uprava za obnovu.

Tablica 6.

**POKAZATELJI USPJEŠNOSTI ZA PRAĆENJE PROVEDBE PROGRAMA
RAZVOJA KONKURENTNOGA GOSPODARSTVA I GOSPODARSKE
INFRASTRUKTURE U GRADU VUKOVARU U RAZDOBLJU 2004.-2008.**

Poseban cilj: Razvoj konkurentnoga gospodarstva i gospodarske infrastrukture		
Programi Projekti	Pokazatelji utrošaka	Pokazatelji rezultata
Razvoj poduzetničke zone «Priljevo»	<ul style="list-style-type: none"> - Planirani iznos u kunama za pojedine vrste radova izgradnje poduzetničke zone u četverogodišnjem razdoblju i planirani godišnji iznosi - Planirani iznos u kunama za pojedine vrste radova na izgradnji infrastrukture u poduzetničkoj zoni u četverogodišnjem razdoblju i planirani godišnji iznosi 	<ul style="list-style-type: none"> - Ukupna površina izgrađene i komunalno i tehnički opremljene poduzetničke zone u kvadratnim metrima u četverogodišnjem razdoblju i realizacija po godinama - Ukupna površina izgrađene infrastrukture u poduzetničkoj zoni u metrima u četverogodišnjem razdoblju i realizacija po godinama - Praćenje broja registriranih poslovnih subjekata u poduzetničkoj zoni u četverogodišnjem razdoblju (%) i realizacija po godinama (%) - Povećanje ukupnoga broja novozaposlenih radnika u poduzetničkoj zoni u četverogodišnjem razdoblju (%) i realizacija po godinama (%) - Povećanje ukupnoga prihoda registriranih poslovnih subjekata u poduzetničkoj zoni u četverogodišnjem razdoblju (%) i realizacija po godinama (%) - Povećanje prihoda od poslovanja grada Vukovara u četverogodišnjem razdoblju (%) i realizacija po godinama (%)
Potpora poduzeću Klinovski d.o.o.	<ul style="list-style-type: none"> - Planirani iznos u kunama za potporu poduzeću u okviru programa potpore malom i srednjem poduzetništvu u četverogodišnjem razdoblju i planirani godišnji iznosi potpore 	<ul style="list-style-type: none"> - Povećanje broja novozaposlenih radnika u poduzeću u četverogodišnjem razdoblju (%) i realizacija po godinama (%) - Povećanje ukupnoga prihoda poduzeća u četverogodišnjem razdoblju (%) i realizacija po godinama (%)

Izvor: Sistematizacija autora.

Tablica 7.

**POKAZATELJI USPJEŠNOSTI ZA PRAĆENJE PROVEDBE PROGRAMA
RAZVOJA Ljudskih RESURSA I DRUŠTVENE INFRASTRUKTURE U
GRADU VUKOVARU U RAZDOBLJU 2004.-2008.**

Poseban cilj: Razvoj ljudskih resursa i društvene infrastrukture u skladu s potrebama ukupnoga društveno-ekonomskoga razvoja		
Programi Projekti	Pokazatelji utrošaka	Pokazatelji rezultata
Društveni razvoj		
Sport i rekreacija		
Potpora Hrvatskom veslačkom klubu «Vukovar»	<ul style="list-style-type: none"> - Planirani iznos u kunama za potporu klubu u okviru programa potpore sportskim klubovima u četverogodišnjem razdoblju i planirani godišnji iznosi potpore - Planirani iznos u kunama za potporu klubu za nabavu opreme u okviru programa potpore sportskim klubovima u četverogodišnjem razdoblju i planirani godišnji iznosi potpore za nabavu opreme 	<ul style="list-style-type: none"> - Ukupno povećanje broja članova kluba u ukupnom četverogodišnjem razdoblju (%) i povećanje broja članova u klubu po godinama (%) - Ukupno povećanje broja nastupa na sportskim priredbama i natjecanjima članova kluba u četverogodišnjem razdoblju (%) i povećanje broja nastupa na sportskim priredbama i natjecanjima članova kluba po godinama (%) - Ukupno povećanje broja osvojenih odličja na nastupima na sportskim priredbama i natjecanjima članova kluba u četverogodišnjem razdoblju (%) i povećanje broja osvojenih odličja na nastupima na sportskim priredbama i natjecanjima članova kluba po godinama (%)
Kultura		
Potpora kulturno-umjetničkom društvu «Kolo»	<ul style="list-style-type: none"> - Planirani iznos u kunama za nastupe u četverogodišnjem razdoblju i planirani godišnji iznosi - Planirani iznos u kunama za izdatke za nabavu ženske i muške narodne nošnje i odgovarajuće obuće u četverogodišnjem razdoblju i planirani godišnji iznosi 	<ul style="list-style-type: none"> - Ukupno povećanje broja nastupa u četverogodišnjem razdoblju (%) i povećanje broja nastupa po godinama (%) - Ukupno povećanje broja članova u ukupnom četverogodišnjem razdoblju (%) i povećanje broja članova po sekcijama i po godinama (%)

Izvor: Sistematizacija autora.

Za programe i projekte, tj. za konkretne poticajne mjere definirane u razvojnim dokumentima, u *Programu ukupnog razvoja grada Vukovara i u Planu i Programu Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara za razdoblje 2004.-2008. godine* mogu se, uz kvantitativne, formulirati i kvalitativni pokazatelji koji pružaju ključne informacije o učinkovitosti, o djelotvornosti i o održivosti provedenih projekata i programa. Primjeri kvalitativnih pokazatelja jesu stupanj zadovoljstva stanovnika grada Vukovara načinom kako su uređene gradske zelene površine, stupanj zadovoljstva kvalitetom pruženih javnih usluga u određenim područjima (na primjer, kvalitetom javnog prijevoza) ili postizanje boljih pokazatelja društvenoga razvoja u odnosu na očekivane. Na primjer, stupanj zadovoljstva građana kvalitetom kulturnih i sportskih sadržaja u gradu, povećanje društvene kvalitete života u Vukovaru promoviranjem kulture Vukovara očuvanjem tradicijske kulture, pjesme, plesa i običaja vukovarskoga kraja i podizanje svijesti mladih za očuvanje kulturne baštine i slično.

Na osnovi tablica 6. i 7. moguće je uz pomoć pokazatelja uspješnosti pratiti ne samo utrošena sredstva nego i postignute rezultate konkretnih projekata i programa u ostvarivanju posebnih ciljeva razvoja, *razvoja konkurentnoga gospodarstva i gospodarske infrastrukture i razvoja ljudskih resursa i društvene infrastrukture u skladu s potrebama ukupnoga društveno-ekonomskoga razvoja*. Za ostvarivanje posebnoga cilja *razvoj konkurentnoga gospodarstva i gospodarske infrastrukture* prate se ostvareni rezultati programa i dvaju projekata na osnovi ukupno osam različitih pokazatelja rezultata, a za ostvarenje posebnoga cilja *razvoj ljudskih resursa i društvene infrastrukture u skladu s potrebama ukupnoga društveno-ekonomskoga razvoja* prate se rezultati programa i dvaju projekata uz pomoć pet definiranih pokazatelja rezultata.

Zbog toga što podaci nisu sustavno praćeni, može se umjesto brojčanih pokazatelja dati samo kvalitativna ocjena o tome kako su pojedini projekti djelovali na razvoj vukovarskoga gospodarstva. Pozitivnim učincima na razvoj gospodarstva može se ocijeniti i to što je projekt poduzetničke zone «Priljevo» uspješno ostvaren otvaranjem zone godine 2006.²² Ostvarivanje posebnoga cilja koji se odnosi na društveni razvoj prati se podacima o ostvarenom rezultatu projekata potpore sportskim klubovima i kulturno-umjetničkim društvima²³.

²² Za izgradnju infrastrukture u zoni u godinama 2005. i 2006. utrošeno je 4,7 milijardi kuna, za što je izgrađeno infrastrukture u ukupnoj dužini od 40.931 metra i u njoj je registrirano ukupno 10 poslovnih subjekata koji su zaposlili 154 novozaposlenih djelatnika. Grad Vukovar ostvaruje prihode u iznosu od 3,01 kuna po m² za pravo građenja u zoni, što iznosi 756.096 kuna godišnje.

²³ Kao primjer može poslužiti podatak da su u veslački klub uložena sredstva u iznosu od 450.000 kuna za nabavu sportske opreme i čamaca, a školu veslanja godišnje polazi 50-60 polaznika. Članstvo kluba postupno se povećava i članovi postižu zavidne sportske rezultate mjerene brojem osvojenih medalja. Slično je i s kulturno-umjetničkim društvom koje je ostvarilo potporu u iznosu od 20.000 kuna za nabavu ženske i muške narodne nošnje i odgovarajuće obuće. Broj člano-

Postignuti rezultati u ostvarivanju programa i projekata kojima se postižu posebni ciljevi pridonose ostvarivanju općega strateškoga cilja, uspjeh kojega se mjeri pokazateljima učinaka prikazanima u tablici 5. Na osnovi raspoloživih podataka najsažetiji je osvrt na ostvarenje općega strateškoga cilja ovakav: uspjeh programa razvoja konkurentnoga gospodarstva i gospodarske infrastrukture kroz različite gospodarske projekte koje je financijski podupirao Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara - od projekta ulaganja u izgradnju i opremanje poduzetničke zone «Priljevo», pa sve do projekata sufinanciranja gospodarskih projekata u gradu Vukovaru - najbolje se može mjeriti postignutim učincima, tj. razinom zaposlenosti (u godini 2008. bilo je ukupno 8.437 zaposlenih u Vukovaru) i brojem novootvorenih radnih mjesta (943)²⁴ u Vukovaru. Smanjenje broja nezaposlenih u promatranome razdoblju također ukazuje na pozitivan smjer u ostvarivanju općega strateškoga cilja. Objektivno veliki broj izgrađenih stanova pokazatelj je ukupnoga lokalnoga razvoja. Gotovo udvostručeni broj diplomiranih studenata u četverogodišnjem razdoblju ukazuje na izrazito pozitivno kretanje važnoga pokazatelja koji je istovremeno i nezaobilazan preduvjet društvenoga razvoja u gradu. Aktivno sudjelovanje stanovnika grada Vukovara u programu društvenoga razvoja u okviru projekata iz područja sporta i kulture s mjerljivim rezultatima isto tako pridonosi ostvarivanju općega strateškoga cilja. Konkretni učinak je povećanje broja stanovnika grada Vukovara koji su aktivno sudjelovali u kulturno-sportskim programima u razdoblju 2004.-2008. Budući da se zasad ti podaci ne prate na razini grada Vukovara, nije moguće utvrditi u kojoj je mjeri postignut taj planirani posebni cilj. Sve su to pokazatelji učinaka koji na najbolji mogući način pridonose ostvarenju općega strateškoga cilja koji obuhvaća potpunu obnovu grada Vukovara s preduvjetima za njegov društveno-gospodarski razvoj.

Kao zaključak može se reći da je financiranje dijela navedenih projekata, ne samo opravdalo uložena javna sredstva, već su upravo ti projekti primjer aktivnosti koje je poduzeo Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara i koje su pozitivno pridonijele ostvarenju općega strateškoga cilja društveno-gospodarskoga razvoja grada Vukovara. Realizacija isključivo navedenih projekata ne može pridonijeti stopostotnom ostvarenju općega strateškoga cilja, nego je za njegovu realizaciju potrebno pokrenuti i provesti cijeli niz razvojnih projekata, ostvarenje kojih također mora pratiti sustav pokazatelja uspješnosti. Pokazatelji uspješnosti isto su tako osobito dinamičan sustav koji je potrebno ustrajno nadopunjavati i neprekidno stvarati.

U Fondu za obnovu i razvoj grada Vukovara postoji svijest da je, uz praćenje postignutih rezultata i ostvarenih učinaka ostvarivanjem programa i projekata

va društva postupno se povećava, a njihova se umjetnička aktivnost ocjenjuje uspješnom mjereno brojem nastupa.

²⁴ Podaci Fonda za obnovu i razvoj Grada Vukovara.

definiranih u razvojnim dokumentima, potrebno provoditi vrednovanje, koje radi objektivnosti i neutralnosti moraju provoditi vanjski stručnjaci, a izvještavanje o provedbi programa i projekata definiranih u razvojnim dokumentima mora biti ostvareno u skladu s postojećim zakonskim propisima i to najmanje jednom godišnje.

Na osnovi opisanoga iskustava Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara, u okvirima 2. i 3. u Dodatku ovome radu date su osnovne preporuke jedinicama lokalne samouprave u uspostavi pokazatelja uspješnosti za praćenje i vrednovanje ostvarenih razvojnih ciljeva.

4. Umjesto zaključka

U sadašnjem vremenu i u vrijeme globalnih promjena u svijetu u većini je država cilj učinkovito pružati javne usluge i težiti pružanju usluga i upravljanju javnim sektorom na osnovi mjerenja ostvarenih rezultata i učinaka u javnome sektoru općenito, a isto tako i na lokalnoj i regionalnoj razini. Uspješno praćenje i vrednovanje ostvarenih rezultata i učinaka u jednoj općini, u gradu ili u regiji zahtijeva jasno prikazivanje rezultata i učinaka u skladu s postavljenim ciljevima. Za precizno utvrđivanje ostvarenih rezultata i učinaka potrebni su podaci o potrebama za javnim uslugama, o potrebnim troškovima i resursima za pružanje javnih usluga, o rezultatima u pružanju javnih usluga i o ostvarenim konkretnim učincima. Dobri su pokazatelji rezultata i učinaka oni koji su pravovremeno dostupni, koji su važni i koji se mogu mjeriti kvantitativnim podacima, ali i kvalitativnim ocjenama uz razumne troškove. Oni moraju biti i razumljivi svim dionicima koji sudjeluju u procesu pružanja javne usluge i koji se koriste javnim uslugama. Pokazatelji uspješnosti iznimno su dinamičan sustav koji je potrebno neprestano stvarati i nadopunjavati.

Cilj je suvremenoga integriranoga planiranja koje objedinjuje strateško i proračunsko planiranje uspostaviti sustav praćenja, izvještavanja i vrednovanja provedbe mjera utvrđivanjem konkretnih rezultata i učinaka poduzetih (provedenih) mjera.

U Hrvatskoj, nažalost, još uvijek nije uspostavljen sustav praćenja i vrednovanja rezultata i učinaka pojedinih mjera, tj. ne postoji sustav mjerenja rezultata i učinaka koji se postižu u javnome sektoru trošenjem proračunskih sredstava. Ovaj je rad jedan od prvih pokušaja koji pokazuje potrebu uspostavljanja pokazatelja uspješnosti za praćenje provedbe projekata sadržanih u strateškim dokumentima. Opisani pokazatelji uspješnosti u ovome radu svrstavaju Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara u tek malobrojna javna tijela na području jedinica lokalne samo-

uprave u Hrvatskoj koja su pristupila suvremenome načinu planiranja, praćenja i vrednovanja ostvarenih rezultata i učinaka. Takav suvremen način planiranja osigurava da se, na osnovi definiranih općih i posebnih ciljeva, utvrde razvojni prioriteti, da se djelotvorno i učinkovito alociraju raspoloživi resursi i da se prati napredak u odnosu na postavljene ciljeve.

Iako pokazatelji uspješnosti sami po sebi ne mogu riješiti mnogobrojne razvojne probleme s kojima se jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj susreću, njihovo uspostavljanje ima niz prednosti, a najveća je to što mnogo mogu pomoći da svi važni dionici na lokalnome području shvate da trošenje javnih sredstava ima svoje opravdanje tek u postignutim konkretnim rezultatima i u razvojnim učincima za stanovništvo te lokalne sredine.

Dodatak

Preporuke jedinicama lokalne samouprave o uspostavljanju pokazatelja uspješnosti

Okvir 2. Pokazatelji uspješnosti u sustavu integriranoga planiranja lokalnoga razvoja

- Strateški razvojni dokument mora sadržati jasno utvrđene očekivane učinke za ostvarenje postavljenih općih ciljeva i utvrđene očekivane rezultate za ostvarenje postavljenih posebnih razvojnih ciljeva.
- U strateškom se razvojnom dokumentu navode pokazatelji rezultata i učinaka na osnovi kojih se prate postignuti rezultati posebnih i učinci općih razvojnih ciljeva. Oni su ključni za praćenje i nadzor uspješnosti postizanja planiranih posebnih i općih ciljeva i za planiranje, izvršenje, praćenje i nadzor trošenja proračunskih sredstava za njihovo postizanje.
- Za svaki se pokazatelj rezultata i učinaka trebaju osigurati početni podaci.
- Strateški razvojni dokument mora uključiti cilj za svaki od pokazatelja uspješnosti (raspon promjene).
- Strateški razvojni dokument mora sadržati pokazatelje utrošaka, tj. procjenu troškova potrebnih za postizanje ciljane vrijednosti rezultata i za postizanje učinka i to za svaku godinu u strateškome planu. To bi moralo potaknuti lokalne jedinice na primjenu integriranoga sustava planiranja, što znači povezivanje planiranih proračunskih rashoda u skladu s utvrđenim rezultatima i učincima.

- Strateški razvojni dokument mora sadržati plan praćenja i nadzora provedbe programa i projekata, uključujući plan izvršenja, praćenja i nadzora trošenja proračunskih sredstava za realizaciju programa i projekata kojima se ostvaruju posebni i opći strateški ciljevi sadržani u samom strateškom razvojnom dokumentu.
- Strateški razvojni dokument mora sadržati i dugoročni plan razvoja sposobnosti lokalne vlasti za nadzor, za analiziranje i za korištenje pokazatelja uspješnosti.
- Predstavnici građana, privatnoga i nevladinoga sektora i ostalih važnih dionika moraju sudjelovati u izradi pokazatelja uspješnosti, a to je osigurano participativnim pristupom u izradi strateškoga razvojnoga dokumenta.

Okvir 3. Preporuke za uspostavljanje pokazatelja uspješnosti za upravljanje lokalnim razvojem

- Za uvođenje pokazatelja uspješnosti u lokalnoj jedinici potrebno je osigurati podršku gradonačelnika kao najviše razine vlasti u konkretnoj lokalnoj jedinici, a u stvaranje sustava pokazatelja uspješnosti mora se aktivno uključiti jedan gradski ured (zavod ili agencija).
- U uspostavljanju sustava pokazatelja uspješnosti u lokalnoj jedinici koji je važan dio svih napora u upravljanju na osnovi planiranih rezultata potrebno je zatražiti potporu središnje države i ključnih ministarstava (Ministarstva financija) koji mogu pomoći u osiguranju potpore obrazovanju lokalnih vlasti i pružanju tehničke potpore lokalnim vlastima.
- Za uvođenje pokazatelja uspješnosti važno je dobiti potporu udruženja lokalnih jedinica vlasti, poslovnoga, privatnoga i nevladinoga sektora.
- Razvijati sustav upravljanja na osnovi planiranih rezultata za višegodišnje razdoblje.
- Utvrditi instituciju koja će pružati stručnu pomoć u uvođenju sustava upravljanja na osnovi planiranih rezultata.
- U suvremeni sustav upravljanja na osnovi planiranih rezultata potrebno je uključiti građane na osnovi periodičnoga prikupljanja informacija anketiranjem o tome koliko su zadovoljni razinom pruženih javnih usluga i kakve su njihove javne potrebe.
- Napraviti jasnu razliku među pokazateljima utrošaka, rezultata i učinaka.
- Osigurati obrazovne seminare zaposlenima u lokalnim jedinicama.
- Koristiti se pokazateljima uspješnosti u strategiji lokalnoga održivoga razvoja.

- Objavljivati građanima godišnja izvješća koja će sadržati ključne pokazatelje uspješnosti (pokazatelje rezultata i učinaka, a ne samo pokazatelje utrošaka).
- Uključiti središnjoj državi preporuku da se u okviru strategije decentralizacije traži od lokalne vlasti tj. svake općine i grada, redovito praćenje postignutih rezultata u pružanju javnih usluga i učinaka važnih za društvo u cjelini.
- Osvijestiti da uvođenje sustava pokazatelja uspješnosti ima niz izazova koji se odnose na to da definiranje ciljeva, njihovo mjerenje i izvještavanje o postignutim ciljevima uzrokuje dodatne troškove, jer traže utrošak vremena i sredstava i, uz to, dodatnu birokraciju.

Literatura

- Altman, S., (1979.), "Performance Monitoring Systems for Public Managers". *Public Administration Review*, 39 (1), 31-5.
- Barzelay, M., (1997.), Researching the Politics of the New Public Management: Changing the Question, not the Subject, <http://www.inpuma.net/news/barzelay.doc>.
- Barzelay, M., (2001.), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press i New York: Russell Sage Foundation.
- Bislev, S., i D. Salskov-Iversen, (2001.), Globalization and Discursive Regulation: New Public Management", Department of Intercultural Communication and Management, Working Paper No. 44, <http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/6963/wp.%20nr.%2044%202001.pdf?sequence=1>.
- Blank, J. L. T., ur., (2000.), *Public Provision and Performance. Contributions from Efficiency and Productivity Measurement*. Amsterdam: Elsevier.
- Boyne, G., (2002.), "Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales". *Public Money and Management*, 22, 17-24.
- Caiden, N., (1998.), "Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation", *Public Budgeting and Finance*, 18 (2), 35-52.
- Center of Excellence in Finance, (2009.), Materijali s predavanja na Međunarodnom seminaru *Performance Budgeting*, održanom od 25. do 27. veljače 2009. Ljubljana: Center of Excellence in Finance, Ljubljana, Slovenija.

- Christensen, T., i Lagreid, P., (1999.), *The New Public Management - Are Politicians Losing Control?*, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/mannheim/w1/laegreid.pdf>.
- Coleman, T. G., (1999.), *The New Public Management (NPM)*, http://nonprofits.accesscomm.ca/ipac/pdf/Terry_Coleman_paperweb.pdf.
- de Villa, V., i Westfall, M. S., ur., (2001.), *Urban Indicators for Managing Cities: Cities Data Book*, <http://www.adb.org>.
- Eptein, P. D., Coates, P., Wray, L. D., i Swain, D., (2006.), *Results that Matter. Improving Communities by Engaging Citizens, Measuring Performance, and Getting Things Done*. San Francisco: Jossey-Bass A Wiley Imprint.
- Falconer, P., (1997.), "Public Administration and the New Public Management: Lessons from the UK Experience", u Davies, M., et al., *New State, New Millennium, New Public Management*. Ljubljana: School of Public Administration, 67-83.
- Ferlie, E., et al., (1996.), *The New Public Management in Action*, New York: Oxford University Press.
- Gianakis, G. A., i McCue, C. P., (1999.), *Local Government Budgeting. A Managerial Approach*. Westport i London: Praeger.
- Hatry, H. P., i Fisk, D., (1971.), *Improving Productivity and Productivity Measurement in Local Governments*. Prepared for the National Commission on Productivity. Washington, D.C.
- Hood, C., (1991.), "A Public Management for all Seasons", *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Hood, C., (1995.), "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm", *Public Policy and Administration*, 10 (2), 104-117.
- Hood, C., (1995.a), "The "New Public Management" in the 1980s: Variation on a Theme", *Accounting, Organisation and Society*, 20 (2-3), 93-109.
- Hoogenboezem, J. A., (2004.), "Local Government Performance Indicators in Europe: An Exploration". *International Review of Administrative Sciences*, 70 (1), 51-64.
- ICMA Performance Management: When Results Matter, http://icma.org/upload/bc/attach/%7BEDFADAF9-80BB-4BF4-A7EE-4D86A2812527%7DPerfMeas_small.pdf.
- Jordan, M. M., i Hackbart, M. M., (1999.), "Performance Budgeting and Performance Funding in the States: A Status Assessment", *Public Budgeting and Finance*, 19 (1), 68-88.

- Jurlina Alibegović, D., (2007.), "Strateško planiranje i programski proračun: put do razvojnih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini". *Hrvatska javna uprava*, 7 (2), 395-421.
- Kluwers, R., (1998.), "An Analysis of Introducing Program Budgeting in Local Government", *Public Budgeting and Finance*, 21 (2), 29-45.
- Liegl, B., (1998.), The Fallacies of New public Management – Can They Still be Prevented in the Australian Context?, <http://www.iasiaa.be/egpa/eglitparis.htm>.
- MANAGEWARE: A Practical Guide to Managing for Results (Version 4.0), <http://www.state.la.us/opb/pub/manageware.htm>.
- Melkers, J., i Willoughby, K. G., (1998.), "The State of the States: Performance Based Budgeting in 47 out of 50". *Public Administration Review*, 58 (January/February), 66-73.
- Naschold, F., (1996.), *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. Berlin: de Gruyter.
- Navarro Galera, A., Ortiz Rodriguez, D., i Lopez Hernandez, A. M., (2008.), Identifying Barriers to the Application of Standardized Performance Indicators in Local Government. *Public Management Review*, 10 (2), 241 – 262.
- Plan i program obnove i razvoja grada Vukovara za razdoblje 1. siječnja 2009. - 31. prosinca 2013. Nacrt*. Vukovar i Zagreb: Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara i Ekonomski institut, Zagreb, str. 78.
- Plan i program obnove i razvoja grada Vukovara za razdoblje 2004. - 2008.* Vukovar: Fond za obnovu i razvoj grada Vukovara.
- Pollitt, C., i Bouckaert, G., (2004.), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, New York: Oxford University Press.
- Ridley, C. E., i Simon, H. A., (1943.), *Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration*. Chicago: The International City/County Management Association.
- Robinson, M., ur., (2007.), *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*. Basingstoke i New York: Palgrave Macmillan.
- United Nations Development Programme - UNDP, <http://hdr.undp.org/en/human-dev/hdi/>.
- United States Agency for International Development – USAID, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABY214.pdf.
- Young, K., (2005.), Local Public Services Agreement and Performance Incentives for Local Governments. *Local Government Studies*, 31 (1), 3-21.

INDEXES OF EFFICIENCY AND MANAGEMENT OF THE LOCAL DEVELOPMENT: EXPERIENCE OF THE RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT FUND OF THE TOWN OF VUKOVAR

Summary

There are many reasons that key elements of a performance-based budgeting methodology become a part of the planning mechanism for public expenditure management at the local level of government in Croatia. At the same time, there still remains the issue of linking budget expenditures to the exact results achieved by specific budget programs at the local level of the self-government unit. This paper discusses the experience of the Reconstruction and Development Fund of the Town of Vukovar in applying a modern approach to stimulate local development in the Town of Vukovar and offers some solutions that could improve its utilization. This paper examines establishment of the monitoring and evaluation system based on input, output and outcome indicators in relation to specific and main strategic goals for local development of the Town of Vukovar. Based on defined main and specific goals, this modern planning system ensures establishment of development priorities, efficient and effective allocation of available resources, as well as the permanent assessment of introduced targets.

Key words: performance indicators, local self-government units, local development, the Reconstruction and Development Fund of the Town of Vukovar, the Town of Vukovar, Croatia.